

University of Groningen

Annotatie bij Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, LJN BJ6075 (Circus Renz)

Vols, M.; Brouwer, J.G.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M., & Brouwer, J. G., (2009). *Annotatie bij Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, LJN BJ6075 (Circus Renz)*, Nr. BJ6075, aug. 26, 2009.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Trefwoorden

Weigeringsgrond
Evenementenvergunning
Dierenwelzijn
Circusverbod
Gemeentelijk belang
Uitputtend bedoelde wet
Openbare orde

Domein

Algemeen juridisch

Subdomein

Gemeenterecht

JG-nummer

09.0069

Kern

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren regelt uitputtend het welzijn van dieren. De gemeenteraad komt derhalve niet de bevoegdheid toe om de wet aan te vullen. Het besluit van de burgemeester om, op grond van APV-bepaling, een evenementenvergunning te weigeren in het belang van welzijn van dieren is onrechtmatig.

Instantie

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Datum

26 augustus 2009

Partijen

Uitspraak op de hoger beroepen van de burgemeester van Winschoten, Circus Renz (hierna Renz) en de Vereniging Nederlandse Circus Ondernemingen (hierna VNCO) tegen de uitspraak van de Rechtbank Groningen in het geding tussen Circus Renz/VNCO en de burgemeester van Winschoten.

Wet en artikelen

Art. 65 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd)
Artt. 108, 121 Gemeentewet.

Samenvatting

De burgemeester van Winschoten wijst in maart 2007 een aanvraag van Renz voor een evenementenvergunning in de gemeente Winschoten af. De aangetekende bezwaren van Renz en de VNCO verklaart de burgemeester in oktober 2007 ongegrond. De Rechtbank Groningen verklaart in oktober 2008 het door Renz en de VCNO ingestelde beroep gegrond. Zowel de burgemeester als Renz en de VCNO stellen hoger beroep in.

Artikel 2.2.2 lid 1 van de APV van de gemeente Winschoten verbiedt het organiseren van een evenement zonder vergunning van de burgemeester. In lid 2 van artikel 2.2.2 staan enkele weigeringsgronden voor het verlenen van een dergelijke evenementenvergunning. De burgemeester kan de vergunning, zo stelt artikel 2.2.2. lid 2 sub e van de APV, in het belang van het welzijn van dieren weigeren.

De aanvraag van de evenementenvergunning door Renz is in het belang van welzijn van dieren geweigerd. Het gebruik, het transport en de huisvesting van wilde dieren ten behoeve van circUSDoeleinden zijn, zo stelt de burgemeester, in strijd met het welzijn van die wilde dieren. De burgemeester overweegt in het besluit op bezwaar dat het houden en gebruiken van wilde dieren in een circus het welzijn van deze dieren aantast aangezien dit onverenigbaar is met de soortenspecifieke

behoeften van deze dieren, omdat deze dieren in een circus geen soorteigen gedrag kunnen ontplooiën. De burgemeester verwijst daarbij naar de *Guidelines for the keeping of wild animals in circuses* van de *Wiener Umwelt Anwaltschaft*. Het is, volgens de burgemeester, aan Renz om aan te tonen dat het welzijn van circusdieren niet wordt aangetast.

De Rechtbank Groningen bepaalt, zoals Renz in bezwaar en beroep had betoogd, dat artikel 2.2.2 lid 2 sub e in strijd is met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) en dat de burgemeester de aanvraag van de evenementenvergunning niet op grond van deze bepaling had mogen afwijzen. De Gwwd regelt het onderwerp dierenwelzijn namelijk uitputtend. Dit valt af te leiden uit de tekst en structuur van de Gwwd.

Artikel 65 Gwwd stelt onder andere dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent het houden gelegenheden of inrichtingen waar dieren worden gehouden of aan het publiek getoond wegens recreatieve doeleinden. Dat een dergelijke AMvB met regels voor het houden van circusdieren door de landelijke wetgever bewust (nog) niet is opgesteld, doet volgens de Rechtbank niets af aan het feit dat de Gwwd uitputtend bedoeld is.

De burgemeester stelt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat artikel 2.2.2 lid 2 sub e in strijd is met de Gwwd. De APV-bepaling ziet namelijk op meer dan alleen het welzijn van circusdieren. Dat de besluitgever bewust geen AMvB aangaande circusdieren heeft opgesteld, betekent niet dat de besluitgever ook bewust heeft afgezien van regelgeving met betrekking tot andere evenementen waar dieren worden gehouden. De burgemeester stelt daarnaast dat de rechtbank ten onrechte uit uitspraken van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) uit 2006 en 2008 heeft afgeleid dat de Gwwd uitputtend bedoeld is. De bedoeling van de wetgever in 1992, het jaar van inwerkingtreding van de Gwwd, is volgens de burgemeester bepalend voor de uitputtendheid van de Gwwd.

De Afdeling is het eens met de burgemeester dat de bedoeling van de wetgever in 1992 bepalend is om vast te stellen of de Gwwd uitputtend is. De uitspraken van de minister zijn niet gedaan in het kader van de totstandkoming van de wet. Desalniettemin leidt dit niet tot vernietiging van de bestreden uitspraak. De rechtbank heeft met juistheid uit de tekst en structuur van de Gwwd geconcludeerd dat de wet uitputtend is. Dat een AMvB op grond van artikel 65 Gwwd nog niet tot stand is gebracht maakt dat nog niet anders, zeker nu dit een bewuste keuze van de wetgever is.

Het hoger beroep van de burgemeester is ongegrond. De vernietiging van het besluit op bezwaar door de Rechtbank Groningen blijft in stand. Renz en de VCNO hebben geen belang meer bij een inhoudelijke beoordeling van hun hoger beroep en hun hoger beroep wordt derhalve niet-ontvankelijk verklaard.

Noot:

1. Nadat in 2005 het Circus Belly Wien in Winschoten enkele optredens heeft verzorgd, vindt er in de gemeenteraad een discussie plaats over dierenwelzijn. Hierbij gaan stemmen op om optredens van circussen die gebruik maken van wilde dieren binnen de gemeente Winschoten te verbieden. Hoewel het college van burgemeester en wethouders aangeeft niets te zien in een algeheel verbod op wilde dieren in circussen neemt de gemeenteraad na een voorstel hiertoe van de raadswerkgroep 'Circusdieren' het besluit de APV aan te passen. Het resultaat van deze aanpassing is dat de burgemeester voortaan een extra grond toekomt om een evenementenvergunning te weigeren. Hij kan weigeren in het belang van het welzijn van dieren. De gemeenteraad neemt voorts een extra lid op dat bepaalt dat de weigering in het belang van het welzijn van dieren niet van toepassing is voor zover in het welzijn van dieren wordt voorzien door de Gwwd, in het bijzonder indien krachtens het bepaalde bij art. 65 van deze wet wordt voorzien in regels betrekking hebbende op het welzijn van bij een evenement betrokken dieren. Daarnaast stelt de raad in hetzelfde besluit een bindende interpretatie op van de weigeringsgrond. Hierin staat dat het gebruiken van wilde dieren in een circus per definitie strijdigheid oplevert met het welzijn van dieren. Op grond hiervan kan de burgemeester geen evenementenvergunning meer verstrekken aan een circus dat gebruik maakt van wilde dieren (zie Raadstukken Winschoten, kenmerk 2006010023; APV Winschoten versie 2.3 vastgesteld 21 december 2005, gewijzigd 27 september 2006).

2. Van de extra weigeringsgrond moet de burgemeester van de raad gebruikmaken als circus Renz in 2006 een vergunning aanvraagt voor een optreden. De burgemeester weigert de vergunning af te geven. Voor de motivering van zijn besluit verwijst de burgemeester naar de bindende interpretatie

van de gemeenteraad. Het circus dient tegen dit besluit een bezwaarschrift in en vraagt om vernietiging van het besluit van de burgemeester. De Commissie bezwaar en beroepsschriften van de gemeente Winschoten oordeelt dat de extra weigeringsgrond onverbindend is omdat de Gwwd uitputtend is. Desalniettemin verklaart de burgemeester in afwijking van het advies van de bezwaarcommissie het bezwaar ongegrond. In beroep acht de Rechtbank Groningen de APV-bepaling in strijd is met de Gwwd (zie Rb. Groningen, 28 oktober 2008, *LJN*: BG1703; *Gst.* 2009, 14 m. nt. J.M.H.F. Teunissen). De Afdeling bevestigt in onderliggende zaak de uitspraak van de rechtbank.

3. De centrale vraag in deze zaak is of de Gwwd uitputtend het welzijn van dieren regelt. Is dat het geval, dan is er voor een bepaling als artikel 2.2.2 lid 2 sub e geen ruimte. De gemeenteraad komt de niet de bevoegdheid toe om uitputtende wet aan te vullen. Artikel 121 Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien, gehandhaafd blijft, voor zover de verordeningen met die hogere regelgeving niet in strijd zijn. Soms kan de gemeentelijke wetgever *ex post* regels te geven over een zelfde onderwerp als de hogere, uitputtende wet vanuit een ander motief. Men spreekt dan van oneigenlijke aanvulling, maar dat speelt hier niet (zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 37; Dolle & Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, pp. 188-192; HR 14 juni 1983 *NJ* 1983, 729).

4. De Gwwd komt in september 1992 tot stand. Het betreft een kaderwet, die verder gestalte zal gaan krijgen door AMvB's en ministeriele regelingen. Dat is bewuste keuze want de ervaring leert dat Europese regelgeving vaak verandert. Mocht het dan noodzakelijk zijn, de Nederlandse regelgeving snel aan te passen, dan hoeft niet de tijdrovende procedure van een wetwijziging te worden gevolgd (zie E.C. de Bordes & E. Evertsen, *Handhaving wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: SDU uitgevers 2003, pp. 42-43). In de Memorie van Antwoord staat dat de Gwwd als een 'allesomvattende regeling' moet worden gezien waardoor 'de bestaande voorschriften beter op elkaar konden worden afgestemd, er geen overlappingsen in de regelingen meer voorkomen en dubbele strafbaarstellingen worden vermeden' (zie *Kamerstukken II*, 1984/1985, 16447, nr. 6, p. 2). Volgens de Rechtbank Groningen kan echter uit deze zinsnede niet worden afgeleid dat de Gwwd uitputtend is. In de Memorie van Antwoord wordt volgens haar enkel gedoeld op het integreren van verschillende wettelijke regelingen in een wettelijke regeling op Rijksniveau. Niettemin komt zij tot het oordeel dat de Gwwd geen ruimte laat voor aanvullende regels. Dat leidt de rechtbank af uit de tekst en structuur van de wet.

5. De Afdeling komt tot een zelfde slotsom. Artikel 65 Gwwd biedt de regering de mogelijkheid om bij AMvB nadere eisen te stellen aan circussen. Daarvan heeft zij echter geen gebruik gemaakt. De Minister van LNV moedigt vooralsnog zelfregulering door circussen aan (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2006/2007, aanhangsel 2663). Uit deze bewuste keuze nadere regelgeving achterwege te laten, moet een gemeenteraad afleiden dat er geen ruimte voor een verordening op. Interessant is dat de Afdeling hierbij opmerkt dat de uitlatingen van de Minister van LNV in 2006 en 2008 omtrent de uitputtendheid van de Gwwd geen rol kunnen spelen bij het bepalen van de uitputtendheid van de wet. In *Kamerstukken II*, 2006/2007, aanhangsel 383, stelt de Minister van LNV, in antwoord op Kamervragen bijvoorbeeld: 'Gemeenten hebben een autonome regelgevende bevoegdheid, die onder meer wordt begrensd door regelingen van hogere overheden. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is uitputtend bedoeld voor dierenwelzijnsbeleid. Uit het gemeenterecht vloeit voort dat gemeenten niet bevoegd zijn om vanuit een oogpunt van dierenwelzijn autonome regels over dieren te stellen. Gemeenten hebben wel de bevoegdheid om met andere oogmerken regels te stellen inzake dieren, mits deze regels niet in strijd zijn met de normen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren'. Of een wet uitputtend bedoeld is, moet worden vastgesteld aan de hand van de tekst en structuur van de wet en de parlementaire geschiedenis. Latere opmerkingen kunnen hieraan niets veranderen.

6. In de evenementenverordening is ook 'het belang van de openbare orde' een weigeringsgrond. Was dit eventueel een begaanbare weg voor de burgemeester van Winschoten geweest? Volgens het in opdracht van de Dierenbescherming opgestelde rapport *Dierenwelzijn in provincie en gemeenten* (Den Haag: SGB 2004, pp. 34-35) wel. Volgens het rapport is het overtreden van strafbepalingen in beginsel aan te merken als een verstoring van de openbare orde. In handhaving gespecialiseerde diensten als het OM en de Algemene inspectiedienst (AID) menen echter dat een circus met wilde dieren zich niet schuldig maakt aan het misdrijf dierenmishandeling, zoals verboden in de artikelen 36 en 37 Gwwd. Althans ons zijn geen gevallen bekend waarin circussen zijn vervolgd wegens schending

van deze delicten (zie ook E.C. de Bordes & E. Evertsen, *Handhaving wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: SDU uitgevers 2003, p. 82; E.C. de Bordes & E. Evertsen, *Jurisprudentie wetgeving dierenwelzijn*, Den Haag: SDU uitgevers 2004, pp. 96-105).

7. De burgemeester zou eventueel wel de kaart van de openbare orde kunnen spelen als het circusoptreden aantoonbaar zou leiden tot verstoringen van de orde, in de zin van dat een boze menigte optrekt naar het circus om bijvoorbeeld de voorstelling te stoppen. De Afdeling keurde om deze reden bijvoorbeeld de weigering van een vergunning goed voor het jaarlijks evenement 'gansslaan' (het onthoofden van dode ganzen). Het is duidelijk dat er dan een zware bewijslast rust op de schouders van de burgemeester (zie ABRvS 26 augustus 1987, *AB* 1988, 263). Ordeverstoringen in het geval van circussen is echter niet langer denkbeeldig. In 2009 demonstreerde de extreemrechtse dierenrechtengroep 'Met de Dieren Tegen de Beesten' tegen het Moskou-Holiday Circus in Wassenaar en Alphen aan den Rijn. De spanningen liepen daarbij hoog op (zie bijvoorbeeld *Leidsch Dagblad*, *Extreemrechtse actiegroep mag demonstreren bij circus*, 27 januari 2009).

8. In het verleden is een vergunning voor een evenement met dieren ook nog wel eens geweigerd in het belang van de openbare zedelijkheid. Dat kan als dieren op een weinig respectvolle wijze worden behandeld. Op die grond weigerde de burgemeester van Apeldoorn indertijd een vergunning voor een rodeo. Hij vreesde dat het evenement zou leiden tot een verruwing in de wijze waarop mensen met dieren omgaan (Vz. ABRvS 28 juli 1987, *KG* 1987, 466). (M. Vols & J.G. Brouwer. Contact: m.vols@rug.nl, j.g.brouwer@rug.nl)

Vindplaats

LJN BJ6075